

EL PRINCIPIO DE PLANEACIÓN EN MATERIA DE COMPRAS PÚBLICAS VISTO A LA LUZ DEL EJERCICIO DEL CONTROL FISCAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO

Presentación

En este capítulo se aborda el control fiscal que ejercen las contralorías y la Auditoría General de la República, esta última en algunos eventos puntuales, siendo el núcleo del capítulo el ejercicio de aquel control autónomo e independiente en materia de compras públicas, especialmente respecto del principio de planeación.

En un primer momento se efectúa una aproximación al concepto de gestión y control fiscal, su naturaleza constitucional y su desarrollo, esto de la mano de la interpretación de aquella gestión luego de la promulgación de la Carta Política de 1991 y cómo la misma se relaciona con la actividad contractual que materializa el Estado a través de sus entidades estatales.

Seguidamente se presenta como una de las consecuencias del ejercicio de la actividad de gestión y control fiscal, el proceso de responsabilidad fiscal, como un tipo de responsabilidad de tipo administrativo, pero con características eminentemente patrimoniales, según lo enuncia la normativa existente y los pronunciamientos de los máximos órganos de cierre constitucional y contencioso administrativo.

En esta misma línea argumentativa, se exponen sus elementos estructurales y su falta de precisión legal y práctica, la relación de aquella responsabilidad en materia contractual y su forma de entendimiento.

Por último y como objeto central de este capítulo, se describen los fundamentos de la atribución de responsabilidad fiscal derivada del ejercicio y entendimiento por parte del órgano de control fiscal, del principio de planeación en materia de compras públicas y el cual, como premisa de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades estatales, configura *per se* responsabilidad fiscal.

El control fiscal como ejercicio de potestades autónomas e independientes en la gestión de la actividad estatal; contexto genérico y aplicable al sistema de contratación pública

En virtud de la gran libertad que le otorgó el legislador a los partícipes del sistema de compras públicas –en especial a las entidades estatales– de materializar los postulados señalados en el EGCAP⁷¹, este órgano estableció también una serie de responsabilidades a cargo de estas últimas. Respecto de las entidades públicas preceptuó un tipo de responsabilidad política y social⁷², exigible y reprochable en la medida en que no cumplieran la finalidad de los procesos de selección y los contratos públicos que de ellos se deriven. En cuanto a los servidores públicos y particulares, en algunos eventos determinó responsabilidades de diferentes órdenes: penal, disciplinario y fiscal, entre otros⁷³.

71 Véase pie de página 21 de esta obra.

72 Enrique Gil Botero y Jorge Iván Rincón Córdoba, *La responsabilidad patrimonial del servidor público* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 45.

73 “Este principio fue consagrado como contrapartida al otorgamiento de una gran autonomía en cabeza de los administradores de la cosa pública y una contratación semejante a la de los particulares, que de suyo, conlleva, una mayor responsabilidad. Así, como contrapeso a esa mayor libertad en la gestión contractual –que no es absoluta–, el Legislador estableció en el artículo 26 de la Ley 80 de 1993, precisos supuestos en los cuales se compromete la responsabilidad no sólo del Estado por los daños antijurídicos ocasionados con motivo de la actividad contractual (art. 90 C.P.), sino de los servidores públicos y los contratistas que en ella intervienen, y en los Títulos V (50 a 59) y VII (arts. 62 a 67) desarrolló la responsabilidad contractual y el control de la gestión contractual, respectivamente”. Sentencia del 3 de diciembre de 2007. Referencia: Expediente No. 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-1(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Dra. Ruth Stella Correa.

•El principio de planeación en materia de compras públicas....•

De la responsabilidad fiscal se podrá señalar que, de acuerdo con lo que dictamina el artículo 267 de la Carta⁷⁴, el control fiscal es una función que ejerce la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales y la Auditoría General de la República⁷⁵, a las cuales les corresponde la vigilancia y la gestión fiscal⁷⁶ de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos⁷⁷.

Igualmente refiere dicho artículo que, la vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero de gestión y resultados, fundado en la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales.

74 En las reformas constitucionales antes de la entrada en vigor de la Carta Política de 1991, el control fiscal fue elevado por primera vez a una actividad que tuviera su asidero suprallegal en la reforma constitucional de 1945.

75 En cuanto a los modelos de control fiscal en el mundo, se podrá decir que existe un sistema de control fiscal colegiado europeo continental, con génesis en las monarquías, y que en las democracias contemporáneas se denomina sistema de cortes o tribunales de origen francés. Los principales aspectos de este modelo pueden resumirse así: se establece un sistema sobre la base de un tribunal independiente especializado, investido de funciones jurisdiccionales en asuntos de responsabilidad fiscal (RF) como órgano de cierre. También suele cumplir labores de orden administrativo, entre las que se cuentan las facultades para asesorar al gobierno y al parlamento en el control de la aplicación de las leyes de finanzas. El control tiene un carácter centralizado por tratarse de un único órgano. En Francia, la Corte de Cuentas no constituye un órgano del parlamento ni puede ser ubicada dentro de alguno de los clásicos poderes del Estado, aunque sea el parlamento el titular de la máxima potestad de control político de la acción gubernativa. Dentro de la totalidad de la estructura financiera francesa, la Corte se sitúa como la suprema autoridad legal del gobierno respecto de las operaciones de auditoría, *ex post*, de los fondos públicos. Pedro Pablo Camargo, *El control fiscal en los Estados americanos y México* (Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1969), 14-5.

Un segundo modelo de control fiscal es el unipersonal o anglosajón, que adoptó Colombia con la Misión Kemmerer. Sobre este sistema se destaca que es una prerrogativa directa del parlamento como guardián supremo de las finanzas públicas: "la función propiamente dicha se ejerce en nombre del parlamento y a través de una institución unipersonal cuya cabeza es un contralor, llamado auditor en algunos países. Como máximo exponente de este sistema se encuentra el Reino Unido, los Estados Unidos y Canadá con diversos matices respecto de sus niveles de autonomía con el parlamento o sus funciones". Iván Darío Gómez Lee, *Control fiscal y seguridad jurídica gubernamental* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006), 104-5. Iván Darío Gómez Lee, *La seguridad jurídica: el caso de la responsabilidad fiscal en Colombia. Vol. I*. (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016), 86-7.

76 De conformidad con la Ley 610 de 2000 la gestión fiscal es el "conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales".

77 La función de realizar control fiscal y la realización de procesos de responsabilidad fiscal de conformidad con la Constitución y la ley se encuentran en cabeza de la Contraloría General de la República, las contralorías territoriales entre las cuales se encuentran las departamentales, municipales y distritales e igualmente ejerce esta actividad la Auditoría General de la República.

Respecto del control fiscal, resulta importante señalar que con la introducción de los postulados jurídicos establecidos en la Carta Política de 1991⁷⁸, aquel control sufrió modificaciones sustanciales, como lo es por ejemplo la oportunidad para ejercerlos, pues por los antecedentes mediáticos de aquel control en Colombia y las insinuaciones respecto al concepto de “coadministración” por parte de los órganos de control, se pasó de un control previo y perceptivo a uno posterior y selectivo, que lograra un control financiero de gestión y de resultados, modificaciones plasmadas en el artículo 267 de la Constitución Política⁷⁹.

Así las cosas, corresponde a las contralorías por regla general pronunciarse de manera posterior y selectiva sobre el manejo de los recursos públicos, de igual modo, realizar controles con criterio técnico sobre los riesgos por conductas que afecten el patrimonio público y el cumplimiento de los cometidos estatales, una vez se hayan ejecutado las actividades sujetas a los procesos de control, es decir, el control fiscal del gasto público no se circunscribe al punto de vista numérico, sino a la gestión fiscal de las entidades o particulares que manejen fondos o bienes públicos en forma ulterior, selectiva e integral⁸⁰.

78 Edison Ariel Corredor Cabrales, *Control fiscal en Colombia. Apuntes desde el derecho comparado y el proceso de responsabilidad* (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2009), cap. 3.

79 “El sentido de esta prohibición fue analizado por la Corte Constitucional en la sentencia C-189 de 1998, al destacar que la atribución de autonomía orgánica y funcional a la Contraloría tiene el doble propósito de garantizar la efectividad del control fiscal, y a la vez evitar que dicha entidad se inmiscuya en las actividades administrativas de las entidades sometidas a control. Al respecto se afirma que: ‘Esta autonomía funcional y orgánica de las contralorías no sólo tiene como finalidad fortalecer el control fiscal sino también hacer frente a las disfuncionalidades que dicho control puede generar, por lo cual la Carta pretende evitar que la actividad de control se traduzca en una coadministración. Por ello la Constitución no sólo termina con la coadministración que se ejercía mediante el control fiscal previo’ sino que dispone que la Contraloría no ‘tendrá funciones administrativas distintas a las inherentes a su propia organización’ (CP art. 267, inciso 4°), precepto que, como bien lo señaló durante la vigencia de la anterior Constitución la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Suprema, y también lo ha establecido esta Corte Constitucional, es una limitación más que otra cosa. El significado de esa norma es entonces que la única función propiamente de actuación administrativa que ejercen los contralores es la relativa a la organización interna de la entidad, como puede ser la ejecución del presupuesto y el nombramiento de funcionarios, por lo cual, al desarrollar la actividad de fiscalización, estos órganos de control deben evitar convertirse en coadministradores”. Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia 103 de 2015. M. P. Dra. María Victoria Calle Correa.

80 La idea del constituyente y el legislador en materia de control fiscal, después de la promulgación de la Carta Política del 91 y las normas que abordan el tema de la responsabilidad fiscal (leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011) se encuentran direccionadas no únicamente a determinar la infracción de la normativa, previa estructuración de los elementos esenciales y propios que señalan las leyes, sino al análisis del cumplimiento de la finalidad que buscaba esa actividad en la gestión pública, en otras palabras, el análisis en esta materia va más allá de observar si los recursos se invirtieron adecuadamente y de acuerdo con los lineamientos legales, sino que se extiende a observar si aquellos recursos se encuentran garantizando los objetivos que se buscaban previo a la inversión o destinación, esto según la óptica de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Para el cumplimiento de tal actividad el legislador concibió un régimen jurídico compuesto por leyes que mencionan entre otros muchos aspectos y criterios, la finalidad del control fiscal, los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, los tipos de procedimiento y sus etapas y el régimen sancionatorio.

En este contexto se encuentra que respecto de las compras públicas que realizan las entidades del Estado en Colombia, se ejerce un control de tipo posterior y selectivo⁸¹, consistente en determinar jurídica, técnica y económicamente si los bienes públicos dispuestos para la respectiva contratación se aprovecharon de la mejor manera, más aún, si dichos bienes públicos cumplieron la función pública para los cuales se utilizaron⁸².

Así, en este capítulo se analizarán los fundamentos teóricos y prácticos de la declaratoria de responsabilidad fiscal⁸³ en la esfera del sistema de compras públicas, pero más aún la existencia de aquella responsabilidad ante la ausencia o deficiente aplicación del principio de planeación, como supuesto inexcusable en la actividad contractual⁸⁴.

La responsabilidad fiscal como resultado del control fiscal: ejercicio de una potestad con incidencia patrimonial aplicable al sistema de contratación pública

De conformidad con la doctrina especializada y el marco normativo de este tipo de responsabilidad, la gestión fiscal comprende elementos normativos, económicos

81 En relación con los temas objeto de control fiscal y, en consecuencia, la iniciación de procesos de índole fiscal tendientes a la declaratoria de responsabilidad, de conformidad con la ley se tienen las siguientes materias: (i) la gestión fiscal ambiental; (ii) la gestión contractual de las entidades públicas; (iii) la facultad nominadora y de temas laborales; (iv) la ordenación del gasto y temas de presupuesto; (v) la ejecución de políticas públicas; (vi) la explotación de las concesiones, las asociaciones público-privadas y (vii) la fusión, escisión, supresión y liquidación de entidades estatales. Véase Iván Darío Gómez Lee, *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos* (Bogotá: Legis, 2014), 1-213.

82 En muchas ocasiones el control fiscal no se limita a verificar la debida ejecución y destinación de los recursos públicos, va más allá, examina si los bienes, obras o servicios objeto de la contratación están cumpliendo la finalidad que se buscaba o se requería en la etapa de planificación del negocio jurídico.

83 Edison Ariel Corredor Cabrales, *Control fiscal en Colombia. Apuntes de acción y reflexión* (Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2009), cap. 5.

84 Podría considerarse que el control fiscal y los procesos administrativos fiscales que se derivan de él, en múltiples oportunidades se encaminan a determinar la posible responsabilidad fiscal de los gestores fiscales ante la existencia de un detrimento patrimonial cierto y verificable, siendo el punto de partida la fase de planeación, pues las dificultades en la ejecución contractual no resultan ser más que la materialización de la fase de proyección del contrato, esto es, la fase de estructuración del negocio jurídico.

y de eficiencia que se expresan por medio de actividades tendientes al manejo y disposición de recursos estatales.

Del concepto, naturaleza y extensión de la gestión fiscal como presupuesto de la estructura de la responsabilidad fiscal sostiene el profesor Iván Darío Gómez Lee lo siguiente:

El concepto de gestión fiscal no ha sido definido como distinto ni autónomo de otras competencias estatales. No tiene bien especificada su caracterización, cuando se conecta o coincide con otra función básica estatal, como, por ejemplo, la función administrativa o con funciones públicas como la administración de justicia cuando magistrados o jueces hacen nombramientos cuestionables. Así, la gestión fiscal comprende varias modalidades.

A partir de la Constitución Política de 1991, se estableció que el control fiscal se ejercerá sobre la gestión fiscal de la administración y también frente a los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la nación (inc. 1.º art. 267). La Constitución prescribe, además, que esta modalidad de control se ejercerá en forma posterior y selectiva, conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la Ley. Precisamente, la Ley 610 de 2000 se encarga, en forma general, de definir la gestión fiscal.

Para la Corte Constitucional el concepto de gestión fiscal es el asunto fundamental para que una actividad se enmarque o no en el ámbito de control por parte de una contraloría. Esa Corporación acoge la siguiente definición de gestión fiscal: “[...] el concepto de gestión fiscal alude a la administración o manejo de tales bienes, en sus diferentes y sucesivas etapas de recaudo o percepción, conservación, adquisición, enajenación, gasto, inversión y disposición”.

Sobre este asunto, a pesar de su definición general en la ley, es tan amplio el concepto que se torna problemático por lo relativo o subjetivo que resulta. Y a la vez, cuestiones trascendentales como la gestión fiscal y la responsabilidad de las personas jurídicas y de los contratistas no son objeto de regulación legal y constituyen vacíos. Todo ello deviene en confusión. Esa generalidad del concepto extiende la RF [responsabilidad fiscal] a casos de políticas públicas en donde un Ministerio del Estado resulta ser responsable directo de un cuestionado proyecto. La gestión fiscal en la contratación es un factor de incertidumbre que ha sido tratado por la doctrina y en casos específicos [...] ⁸⁵.

85 Gómez, *La seguridad jurídica*, 242-6.

En este punto resulta importante señalar que poca trascendencia tiene la naturaleza jurídica, pública o privada del sujeto que maneje los bienes objeto de la gestión fiscal, puesto que ambos pueden ser considerados en el marco de la responsabilidad fiscal como sujetos de la misma. En este contexto, se le otorga en la realización de la actividad administrativa auditada a dichos sujetos la posibilidad de disponer materialmente de los bienes públicos, pero además de garantizar que estos cumplan la finalidad para la cual han sido dispuestos⁸⁶.

Así de la gestión fiscal, se podrá derivar la responsabilidad fiscal, la cual tiene por objeto único, el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o culposa (culpa grave)⁸⁷ de quienes realizan gestión fiscal mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido a las arcas del Estado, con motivo de la gestión de la respectiva entidad estatal o del particular que administra y tiene en su órbita recursos de naturaleza pública, lo cual convierte este tipo de responsabilidad en una exclusivamente patrimonial⁸⁸.

86 En relación con los destinatarios del régimen de responsabilidad fiscal, se tiene que la normativa establece una serie de sujetos a los cuales les es aplicable esta materia, así por ejemplo de conformidad con la ley se pueden señalar los siguientes: particulares que realicen gestión fiscal, entre los cuales pueden mencionarse los contratistas e interventores y los servidores públicos que realizan actividades de ordenación del gasto, dirección, manejo y control de recursos públicos en un concepto amplio y vago.

87 El párrafo 4 del artículo 4° de la Ley 610 de 2000, establecía inicialmente que el grado a partir del cual una persona podría ser declarada responsable fiscalmente era el correspondiente a la culpa leve. No obstante lo anterior, aquella disposición normativa fue declarada inexecutable por parte de la Corte Constitucional, al señalar que, "el criterio de imputación a aplicar en el caso de la responsabilidad fiscal no puede ser mayor al que el constituyente fijó para la responsabilidad patrimonial del funcionario frente al Estado, pues se estaría aplicando un trato diferencial de imputación por el solo hecho de que a la declaración de responsabilidad se accede por distinta vía". Así, continúa la Corte, señalando que "conforme a lo estatuido en la normas impugnadas, si el cauce jurídico escogido por el Estado para establecer la responsabilidad del funcionario es el proceso de responsabilidad fiscal, éste podría ser declarado responsable por la presencia de la culpa leve en su actuar. Pero si el Estado opta por constituirse en parte civil dentro del proceso penal, o por adelantar un proceso contencioso administrativo —a través del llamamiento en garantía dentro de la acción de reparación directa o en ejercicio directo de la misma acción—, o finalmente decide ejercer la acción de repetición, el funcionario sería exonerado de responsabilidad civil por haber actuado con culpa leve, dada la irrelevancia que en estas vías de reclamación tiene dicho grado de culpa. De aceptarse tal tratamiento diferencial, se estaría desconociendo abruptamente el fundamento unitario y la afinidad y concordancia [que] existe entre los distintos tipos de responsabilidad que, se repite una vez más, confluyen sin distinción ninguno en la defensa del patrimonio público". Corte Constitucional, Sala Plena. Sentencia 619 de 2002. M. P. Dr. Jaime Córdoba Triviño y Dr. Rodrigo Escobar Gil.

88 La Ley 610 de 2000 en un conjunto de sesenta y nueve artículos, establece el trámite de los procesos de RF que son competencia de las contralorías, y deroga lo relativo al proceso de responsabilidad fiscal en la Ley 42 de 1992, los artículos 72 a 89. Como se puede apreciar en la exposición de motivos de esta ley, era imperiosa la necesidad de regular, de manera integral, el régimen de la RF. Para ello se expidieron las reglas de procedimiento para el desarrollo de esta competencia que, como se ha visto, es de rango constitucional. En la exposición de motivos el representante Germán Navas Talero señaló la urgencia de modificar el régimen legal sobre la RF, con

La Corte Constitucional expresa que la naturaleza jurídica de este tipo de responsabilidad no tiene carácter sancionatorio ni penal⁸⁹, y en este mismo sentido es autónoma, es decir, independiente de la disciplinaria o de la penal, por tanto, pueden cursar los procesos disciplinarios, fiscales y penales separadamente, por los mismos hechos⁹⁰.

En consistencia con lo anterior, también se ha sostenido que la responsabilidad fiscal no tiene por objeto castigar o sancionar al servidor público o particular⁹¹ que con su actuación irregular cause un detrimento al patrimonio público del Estado⁹², sino obtener la indemnización del detrimento patrimonial.

el fin de precisar su alcance y las disposiciones de procedimiento aplicables para llegar a su declaración. Esta ley se ocupa de regular la RF de los servidores públicos y también de los particulares. Se advierte que ese propósito compilatorio se cumple en forma parcial, como quiera que realmente no regula en forma integral la materia. Gómez, *La seguridad jurídica*, 155-7.

89 Para el profesor Iván Darío Gómez Lee la declaratoria de responsabilidad fiscal posee matices sancionatorios –a pesar de que legal y jurisprudencialmente se ha entendido esta responsabilidad como una de tipo patrimonial–, pues a partir de la declaratoria al sujeto sancionado le sobrevienen tres consecuencias sancionatorias inmediatas, a saber: (i) la persona declarada responsable, no solo está obligada a resarcir el daño patrimonial causado al Estado, sino que automáticamente se genera una inhabilidad para ocupar cargos públicos y para contratar con el Estado. Consecuentemente pasa al boletín de responsables fiscales, porque si esto no ocurre no hay resarcimiento del daño; (ii) si la persona declarada responsable es contratista la situación es más grave considera el autor en referencia, pues en estos casos es deber de las contralorías solicitar una penalidad, consistente en la declaratoria de caducidad del contrato y, (iii) si el condenado fiscalmente es un servidor público, el artículo 48 de la Ley 734 de 2002 (Código Único Disciplinario) tiene prevista como falta gravísima participar en la etapa precontractual o en la actividad contractual, en detrimento del patrimonio público. Gómez, *La seguridad jurídica*, 217-21.

90 “La declaratoria de Responsabilidad Fiscal es una competencia que hace parte de la autonomía reconocida a los funcionarios de las contralorías. Sin embargo, con ocasión de la evolución de la RF, actualmente está constituye una modalidad propia e independiente de las demás responsabilidades, que puede ser declarada, en principio, sin perjuicio de otras modalidades de responsabilidad; es decir, no existe lo que se podría denominar ‘prejudicialidad’ de esta responsabilidad con otra, salvo en el evento en que el resarcimiento del daño patrimonial se logre por conducto de otra modalidad de responsabilidad. Por ello, esta responsabilidad, que nace como una competencia otorgada a las contralorías, adquiere con el paso del tiempo identidad propia y eventualmente su autonomía es de rango constitucional y legal. Aunque ello no es veraz, pues la RF no es autónoma”. Gómez, *La seguridad jurídica*, 210.

91 Gil y Rincón, *La responsabilidad*, 67.

92 El concepto de patrimonio público, como presupuesto para la declaratoria de responsabilidad fiscal en determinado caso, resulta ser un concepto en constante construcción, así por ejemplo, al referirse al mismo como garantía colectiva ha señalado el Consejo de Estado que: “El concepto de patrimonio público cubre la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población. Asimismo, el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de

De conformidad con el régimen jurídico vigente en Colombia en tratándose de responsabilidad fiscal, se tiene que para que esta proceda el servidor público o el particular, debe reunir los elementos estructurales de aquel catálogo normativo.

Dichos elementos de conformidad con la ley se encuentran conformados por los siguientes supuestos normativos, a saber: (i) una conducta dolosa o culposa (culpa grave)⁹³ atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, (ii) un daño patrimonial al Estado y (iii) un nexo causal entre los dos elementos anteriores⁹⁴.

En cuanto a los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal en Colombia, resulta necesario mencionar que aquellos conceptos poseen matices indeterminados que no permiten tener total claridad a los operadores administrativos y mucho menos a los encartados fiscales, de cuándo podrá existir un verdadero y auténtico fallo que impute responsabilidad, basado en la aplicación jurídica y fáctica de la normativa y no meramente por aplicación semántica de la misma.

Así por ejemplo, al aludir la norma a la gestión fiscal, indica que esta es el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas que ejecutan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del Estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Nótese la ambigüedad de la norma al definir este elemento necesario para la declaratoria de responsabilidad fiscal, siendo competencia del operador administrativo que indaga y posteriormente investiga configurar los supuestos de hecho en esta descripción normativa abierta.

acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial". Sentencia del 8 de junio de 2011. Referencia: Radicado No. 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. C. P. Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

93 En este punto téngase en cuenta lo explicado anteriormente sobre la declaratoria de inexequibilidad del párrafo 4 del artículo 4 de la Ley 610 de 2000.

94 Art. 5, Ley 610 de 2000.

Esta situación condiciona la declaratoria de responsabilidad fiscal a múltiples situaciones que no necesariamente son jurídicas, como por ejemplo la interpretación errónea de alguno de estos preceptos o el grado de liberalidad que posee el operador administrativo al establecer este elemento de vital importancia.

En similar circunstancia se encuentra el elemento subjetivo-valorativo de la gestión fiscal, pues además de que se configure la gestión fiscal, quien la ejecuta debe actuar o no con dolo o culpa grave, sin que la normativa explique en qué consisten estos conceptos, teniendo en cuenta que esta responsabilidad es especial y autónoma.

Al respecto presenta el académico Iván Darío Gómez Lee algunas precisiones, que por la relevancia que tienen se transcriben a continuación:

A nivel legal, respecto de la conducta el marco general presenta un amplio vacío en cuanto a la RF, toda vez que la Ley 610 de 2000, que era especial para esta materia, no se refirió en sus preceptos a las definiciones de dolo y culpa, esta última en sus distintas modalidades. Lo único que previó esta ley fue que se responde fiscalmente cuando se obra con dolo o culpa grave e incluso leve. Con respecto a la culpa, la Corte Constitucional retiró de ese ordenamiento legal la responsabilidad por culpa leve, manteniendo así, y exclusivamente, la culpa grave.

Dado que la Ley 610 de 2000 no definió estas modalidades de conducta, debe acudirse a las definiciones del derecho civil en materia de culpa y del derecho penal en materia de dolo. Como ya se dijo, la Ley 610 de 2000 no se ocupó de definir el dolo y la culpa grave en materia de RF, pero sí los estableció como criterios de imputación. Por esta razón, será necesario que el operador jurídico, en cada caso, realice una aproximación a la definición o a la concepción de estas nociones, con la finalidad de determinar en qué momento se está ante una conducta dolosa o gravemente culposa. La conducta en la RF tiene así uno de los vacíos más protuberantes y se puede acudir a conceptos de culpa leve, levisima y grave del artículo 63 del Código Civil⁹⁵.

Considerando lo hasta aquí expuesto, se podrá mencionar que los elementos estructurales de la declaratoria de responsabilidad fiscal, como se viene de ver, posee matices que la normativa no puntualizó, lo cual trae como consecuencia la aplicación no uniforme de estas normas por parte de los sujetos que participan en esta forma de responsabilidad, tornando situaciones y decisiones irreconciliables en sede administrativa, pues valga señalar además que, la entidad que tiene

95 Gómez, *La seguridad jurídica*, 262-3.

la competencia para realizar hallazgos, indagar, aperturar, imputar, investigar y finalmente fallar con o sin responsabilidad fiscal, resulta ser la misma⁹⁶, sin mencionar la facultad constitucional de ejercer la jurisdicción coactiva.

No obstante lo anterior y para efectos de la finalidad propuesta en este capítulo, se considera que el elemento más importante en esta materia se encuentra relacionado con el daño, entendido este desde el punto de vista normativo con los matices y rasgos propios de este catálogo legal, como la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, uso indebido o deterioro de los bienes o recursos públicos, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, inequitativa e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías⁹⁷.

De tal modo, el daño resulta ser un elemento indispensable en la declaratoria de responsabilidad fiscal, en cualquier actividad pública respecto de la cual se ejerza un control fiscal, no siendo la contratación estatal una materia que pueda escapar a dicho control.

Con el fin de brindar una aproximación al concepto, se anota que el mismo se da con ocasión de la acción u omisión de un sujeto que ejerce gestión fiscal y que por ello, le causa un perjuicio patrimonial al Estado, consistente en algunas de las fórmulas señaladas en la normativa y que se estudiaron en párrafos precedentes.

En este punto conviene subrayar que la concepción del daño como elemento estructural de la responsabilidad fiscal no fue descrita específicamente en la Ley 610 de 2000, por lo cual y frente a su textura abierta, esta se deberá alimentar de las fórmulas que nutren la responsabilidad en las normas civiles, lo que como ya se mostró, puede conllevar la aplicación irrestricta de aquella teorización y

96 "En suma, cada Contraloría es la autoridad competente que hace la acusación por la pérdida de recursos. Este procedimiento es la imputación. Estructura los cargos, cuantifica el monto del daño, valora la conducta y con todo el aparato estatal a su disposición en cuanto a información y pruebas, traslada esa imputación patrimonial a los implicados. En esta etapa es un proceso netamente acusador. Al final, en el evento de proferirse fallo con responsabilidad fiscal debe resarcirse el daño causado al patrimonio público por la gestión fiscal irregular mediante el pago de una indemnización pecuniaria". Gómez, *La seguridad jurídica*, 222 y ss.

97 La Ley 610 de 2000 resulta ser un precepto legal descriptivo en el cual se condensan los supuestos en los que se configura el daño, como elemento estructural de la responsabilidad fiscal.

fundamentos a un campo como el fiscal, que por definición legal y jurisprudencial, posee matices diferentes.

Así el daño como elemento estructural de la responsabilidad fiscal debe haberse producido en la gestión contractual, esto es, debe haberse dado y no responder a una mera expectativa de cumplimiento futuro.

En consonancia con lo anterior, la Contraloría General de la República dice del concepto de daño patrimonial que:

Desde los principios generales de responsabilidad es necesario destacar que el daño debe ser cierto. Se entiende que “el daño es cierto cuando a los ojos del juez aparece con evidencia que la acción lesiva del agente ha producido o producirá una disminución patrimonial o moral en el demandante”. De esta definición inmediatamente se destaca que el daño cierto puede ser pasado –ocurrió– o futuro –a suceder–. En principio el daño pasado no es tan problemático puesto que ya existe, el problema que se presenta generalmente es el de cuantificarlo. En cambio, el daño futuro presenta muchas más aristas que son problemáticas. Estudiemos primero la cuestión relativa a los daños futuros para luego entrar en los pasados.

Frente a los daños futuros la jurisprudencia y la doctrina –colombiana como extranjera– son claras en establecer que este puede considerarse como cierto siempre y cuando las reglas de la experiencia y de la probabilidad indiquen que este habrá de producirse. Esta certeza por supuesto no es absoluta pues sobre el futuro no puede predicarse una certeza absoluta. Lo importante es que existan los suficientes elementos de juicio que permitan establecer que el daño muy seguramente se producirá. El daño futuro cierto –denominado como virtual– se opone al daño futuro hipotético que es aquel sobre el cual simplemente existe alguna posibilidad de que se produzca pero las reglas de la experiencia y de la probabilidad indican que puede o no producirse.

[...]

En síntesis, el daño patrimonial al Estado debe ser cierto. Aunque en la teoría general de las obligaciones se consideran como ciertos los daños pasados y los daños futuros, en materia de responsabilidad fiscal sólo son tenidos en cuenta los daños pasados. Adicionalmente, el daño patrimonial al Estado presenta algunas aristas interesantes como son los casos de: a) daño por interpretaciones jurídicas divergentes; b) transferencia de recursos; y c) los daños no evidentes [...] ⁹⁸.

98 Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República. Concepto, Referencia: No. 80112 EE15354, 13 de marzo de 2006.

De lo anterior se puede concluir que en materia de responsabilidad fiscal, como actividad que se desprende del ejercicio del control fiscal que realizan los organismos que en el ordenamiento legal colombiano poseen aquella competencia, se cuenta con elementos estructurales definidos en la ley, los cuales a pesar de su textura abierta, resultan ser necesarios para indagar, aperturar, imputar, investigar y finalmente fallar con o sin responsabilidad fiscal y los cuales se fundamentan en la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales, los cuales deben ser aplicables en el quehacer y devenir de las entidades sujetas a este control.

La responsabilidad fiscal como resultado del control fiscal: un vistazo a su declaratoria en el sistema de contratación pública a partir del principio de planeación

Presentando y entendiendo las bases constitucionales y legales de la responsabilidad fiscal en Colombia, se pasa ahora al desarrollo del objetivo de este capítulo que como se mencionó anteriormente, no es otro que presentar los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal ante la omisión e inobservancia del principio de planeación en los procesos contractuales, pues no sería relevante mostrar que si se cumpliera el principio de planeación no existiría responsabilidad fiscal. En el ordenamiento jurídico colombiano los fallos proferidos por las contralorías en los cuales se declara la existencia de responsabilidad fiscal, como etapa final del procedimiento administrativo, en una gran proporción se asocian con la ejecución de los recursos públicos a través del sistema de compras públicas⁹⁹, lo cual denota la importancia que esta actividad administrativa representa en el cumplimiento de los fines estatales.

Con todo, son múltiples los casos en los que el ejercicio del control fiscal concluye en declaratoria de responsabilidad fiscal, a pesar de la indeterminación normativa y conceptual de los elementos de aquella responsabilidad.

Es aquí donde cobra vital importancia el ejercicio del principio de planeación, como corolario y elemento de vital relevancia en el análisis de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal. Así, podrá establecerse que existirá

99 En relación con una muestra tomada por el tratadista Iván Darío Gómez Lee, se informa que dentro de las modalidades de responsabilidad fiscal de un total de 143 casos analizados, el 49,6 % corresponde a temas contractuales. Gómez, *La seguridad jurídica*, 303.

hipotéticamente responsabilidad en la medida en que el sujeto que realiza gestión fiscal actúe con dolo o culpa grave en la aplicación del principio de planeación, el cual como ya se examinó en el capítulo primero de este estudio, se concreta en la confección de los estudios y documentos previos y a causa de ello (nexo de causalidad) se origine un detrimento patrimonial a los recursos públicos¹⁰⁰.

Por otra parte, también se podrá predicar hipotéticamente responsabilidad fiscal cuando en la estructuración previa del negocio jurídico estatal los gestores fiscales no aplican las disposiciones que regularizan y aterrizan el principio de planeación en materia de contratación estatal, pero además la finalidad del respectivo contrato no se cumple o en su defecto se cumple, pero resulta ser más oneroso para el Estado, por la conducta del gestor fiscal en la etapa de planeación.

Respecto de este punto se considera aquí que no cualquier anomalía en la fase de planeación en los procesos contractuales, trae como consecuencia inevitable la declaratoria de responsabilidad fiscal, pues como se señaló anteriormente, aquella declaratoria se encuentra estrechamente relacionada con la optimización de los recursos estatales por una parte y por otra, estos deben cumplir la finalidad pública para la cual fueron pensados.

En otras palabras, se ha interpretado por conducto de la lectura de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, que las anomalías en la aplicación del principio de planeación, *per se* llevan como consecuencia la declaratoria de responsabilidad fiscal. Para el autor del presente libro, este supuesto de orden fáctico no puede ser interpretado de tal forma. Así, para que se pueda predicar la existencia de responsabilidad fiscal, en cada caso, además de existir un “daño patrimonial”, pues como lo ha sostenido la propia vista fiscal, no puede existir responsabilidad sin daño¹⁰¹, aquel debe ser producto y consecuencia de la referenciada falta o indebida planeación.

Además, para que la imputación de responsabilidad fiscal sea procedente jurídicamente, la conducta del gestor fiscal se debe realizar con dolo o culpa grave y

100 En múltiples eventos objeto de investigación, la Contraloría General de la República ha aperturado procesos de responsabilidad fiscal por la inobservancia de las entidades públicas de confeccionar estudios y documentos previos o por su deficiencia.

101 Entre otros muchos conceptos proferidos por la Oficina Jurídica de la Contraloría General de la República que recogen esta idea, pueden consultarse los siguientes: (i) concepto, referencia: 0070A, 15 de enero de 2001; (ii) concepto, referencia: 80112 EE15354, 13 de marzo de 2006; (iii) concepto, referencia: 80112 EE13113, 27 de marzo de 2007; y (iv) concepto, referencia: 80112 EE240, 4 de enero de 2011.

debe existir un nexo de causalidad, es decir, se debe establecer claramente que la conducta del gestor fiscal en la etapa de planeación propició el daño al Estado y que con su actuación se condicionó y determinó una lesión al patrimonio público.

Por lo dicho, a continuación se presentarán algunos casos que a pesar de no haberse resuelto en sede administrativa, sí pueden mostrar algunos rasgos característicos de los supuestos teóricos antes señalados.

Respecto a la inversión de recursos públicos en determinados contratos, los cuales no han cumplido la finalidad a partir de la cual se realizó la contratación, se presentan los siguientes casos en los cuales la vista fiscal, considera la existencia de una posible atribución de responsabilidad fiscal:

Tabla 4. Exposición de casos: de la presunta responsabilidad fiscal derivada de la inversión de recursos públicos

Fundamentos fácticos	<p>Este caso se relaciona con un presunto detrimento patrimonial por \$ 15.751 millones que encontró el órgano fiscal en el manejo de recursos de regalías invertidos por la Gobernación del Cesar en vías de los municipios mineros de Becerril y La Jagua de Ibirico, donde se concentra la mayor explotación carbonífera del país.</p> <p>Así, un primer presunto hallazgo fiscal, por \$ 8.056 millones, se dio en el mejoramiento de la vía entre el municipio de Becerril y el corregimiento de Estados Unidos, indicó el organismo de control.</p> <p>Y un segundo hallazgo, esta vez por \$ 7.695 millones, se descubrió al revisar la ejecución del contrato de pavimentación de la vía del corregimiento La Victoria de San Isidro a la Ruta 49, municipio de La Jagua de Ibirico.</p>
Argumentos del posible detrimento patrimonial	Según lo evidenciado por el organismo de control, los mencionados hallazgos se habrían generado por deficiencias en la planeación y falta de seguimiento y control efectivo por parte de la Gobernación del Cesar.
Corporación	<p>Contraloría General de la República.</p> <p>Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2016</p>
Fuente	http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa

En relación con sobrecostos y retrasos en contratos estatales como consecuencia de la aplicación del principio de planeación, se tienen los casos que se exponen a continuación, a partir de los cuales aquel órgano fiscal consideró la existencia de presunta responsabilidad fiscal.

Tabla 5. Exposición de casos: la presunta responsabilidad fiscal derivada de los sobrecostos y retrasos en contratos estatales

Fundamentos fácticos	Caso A.
	La Contraloría General determinó que la Aerocivil era responsable de un posible detrimento patrimonial por 96.570 millones de pesos, de los cuales 90.906 se vinculan con la construcción del Aeropuerto del Café (Palestina, Caldas). El órgano de control determinó esta irregularidad en auditoría a la Aerocivil, pues entregó apoyos financieros para este proyecto con recursos de la nación, y que también compromete a Aerocafé (en su condición de gestor fiscal), pues era el encargado de contratar las obras. Así, la auditoría de la Contraloría concluye que la deficiente planeación de las obras explica porqué este proyecto, que fue iniciado por Aerocafé hace más de doce años, y en el que se invirtieron 95.000 millones de pesos, no esté terminado.
Argumentos del posible detrimento patrimonial	El retraso se da específicamente en la construcción de los terraplenes 8 y 10 del aeropuerto y en las fallas de las obras que hasta ahora han sido ejecutadas. Por otra parte, se señaló que la Aerocivil suscribió el convenio en el 2009 para construir los terraplenes del aeropuerto ubicado en Palestina (Caldas). A pesar de todos los recursos que se han invertido, “no se han cumplido los objetivos previstos, y las actividades relacionadas con los terraplenes han presentado deterioro, inestabilidad y/o deformaciones, tal como lo señalaron los mismos informes de gestión de Aerocafé”.
Corporación	Contraloría General de la República. Fecha de consulta: 24 de mayo de 2016
Fuente	http://www.wradio.com.co/noticias/regionales/contraloria-general-hizo-hallazgos-con-presunto-alcance-fiscal-en-aerocivil/20160524/nota/3142196.aspx
Fundamentos fácticos	Caso B.
	En este caso, la vista fiscal realizó un análisis del megaproyecto de descontaminación del río Bogotá.

Argumentos del posible detrimento patrimonial	La entidad estatal es responsable del mismo, en este caso, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que no ha avanzado en el propósito de mejorar la calidad del agua de la fuente hídrica. Además, advirtió el órgano que los costos del megaproyecto se han elevado un 72,58 %, llegando hoy a \$ 1,6 billones cuando originalmente se calculaban en \$ 971.987 millones.
Corporación	Contraloría General de la República. Fecha de consulta: 14 de septiembre de 2016
Fuente	http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa
Fundamentos fácticos	Caso C. En este caso, la Contraloría General de la República determinó un hallazgo con presunta incidencia fiscal por la suma de \$ 35.937 millones de pesos en el Fondo Nacional del Ahorro, originado por sobrecostos en la adquisición del inmueble donde actualmente funciona esta entidad.
Argumentos del posible detrimento patrimonial	Se incumplió el principio de planeación contractual y se materializó una gestión antieconómica, estimó el organismo de control al analizar la operación materializada por la anterior administración de la entidad. Continúa la vista fiscal indicando que, el daño patrimonial se deriva de las debilidades que se dieron en la estructuración del proceso precontractual, específicamente al no proveer un correcto procedimiento para establecer un precio de referencia comparable, pero además se da también por inconsistencias en el proceso de homogeneización de la muestra de mercado inmobiliario consultada por la firma evaluadora (Valor S. A.) para determinar el valor comercial del inmueble, lo que según concepto técnico de la Contraloría debilitó la objetividad que se requería para este fin e impuso un alto nivel de subjetividad. El precio total de compra del inmueble (terreno y construcción sin incluir traslado tecnológico y mobiliario) ascendió a la suma de \$ 70.713 millones, que comparada con el valor comercial retrospectivo fijado para la Contraloría General de la República por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (\$ 34.775 millones), genera un daño al patrimonio del Estado en la cuantía señalada (\$ 35.937 millones). Finaliza la vista fiscal diciendo que, es claro que la falta de planeación y selección objetiva, ligada a las deficiencias en los estudios de conveniencia y específicamente en el de mercado, constituyen una vulneración al deber funcional de los servidores que participaron en la elaboración de los estudios previos y en el proceso de adquisición del inmueble.

Corporación	Contraloría General de la República. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2017
Referencia	http://caracol.com.co/emisora/2017/02/15/neiva/1487170152_558596.html

Como se puede observar de los supuestos prácticos, la posición de la vista fiscal en diversos escenarios no resulta ser la misma, pues esto dependerá de la integración de los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal, pero además del entendimiento del principio de planeación en sede administrativa.

No obstante, es posible establecer que en ciertos casos puede iniciarse investigación fiscal y posteriormente declararse responsabilidad en este campo, cuando en los contratos no se aplique adecuadamente el principio de planeación y ello, necesariamente lleve a un detrimento patrimonial en alguno de los supuestos establecidos en la Ley 610 de 2000.

En este orden de ideas y a modo de conclusión, podrá señalarse –a pesar de la posibilidad de que los elementos estructurales de la responsabilidad fiscal pueden ser entendidos por la vista fiscal de diferente forma–, que podrá existir este tipo de responsabilidad patrimonial, en materia de contratación y especialmente respecto de la falta o indebida aplicación del principio de planeación, cuando se cause un daño patrimonial, el cual tiene como génesis, entre otras múltiples circunstancias, la no previsión de costos o descripciones técnicas que hacen más oneroso el negocio estatal en su ejecución, el inadecuado seguimiento a la ejecución del contrato o finalmente, la falta de determinación en la fase de planeación de la real necesidad estatal que se busca solucionar con el respectivo proceso contractual, lo cual determina que a pesar de cumplirse el objeto contractual el mismo no tiene una real utilidad o de cumplimiento a los fines estatales.

Concreción y divergencias como conclusión de este capítulo

En este capítulo se desarrolló el análisis de uno de los temas más relevantes en materia de controles en Colombia y es el referido al control fiscal y su incidencia en el devenir de la actividad estatal, extendiendo aquel análisis no solamente a la descripción normativa del mismo, sino adicionalmente y más relevante, presentando los que en criterio del suscrito, resultan ser aspectos estructurales de aquel campo administrativo en el día a día.

En consonancia con ello, se presentó una descripción gráfica de cómo aquel control con matices y textura en construcción puede intervenir en la actividad estatal, especialmente si de compras públicas se trata.

Igualmente se hizo mención de los elementos estructurales de la declaratoria de responsabilidad fiscal, dentro de los cuales se enfatizó en el “daño patrimonial” como elemento de vital importancia en el devenir de esta materia. Y es que tal elemento en el caso de la declaratoria de responsabilidad fiscal derivada de la inexistente o regular aplicación del principio de planeación, representa el factor determinante, pues es en él donde realmente la falta de planeación puede tornarse tema del resorte fiscal que ejercen las contralorías, sin que ello signifique como se dejó sentado en el capítulo, que la atribución de este tipo de responsabilidad en materia de compras públicas, únicamente tenga su fundamento en la indebida aplicación de aquel principio.

Finalmente y como resultado de este ejercicio, debe tenerse en cuenta que el principio de planeación no solo impacta en la confección del mismo negocio jurídico público, sino que a posterior puede tener incidencia en campos como el analizado en este capítulo y el que se analizará en el siguiente.

Así la responsabilidad fiscal como instrumento autónomo y accesorio del control fiscal, en materia de compras públicas y especialmente por el incumplimiento del deber de planear, solo se podrá producir cuando como consecuencia de esa inexistente o defectuosa actividad se cause un detrimento patrimonial en las múltiples aristas, señaladas en la ley.